



B. MATHIEU, *Le droit contre la démocratie?*, Paris, LGDJ, 2017, pp. 304\*.

In questo volume Bertrand Mathieu analizza il tema della democrazia rappresentativa dal punto di vista politico, economico e giuridico. Il volume è strutturato in tre parti. Nella prima l'Autore analizza il diritto come condizione della democrazia; nella seconda, spiega come il diritto sia un fattore di indebolimento della democrazia; e infine, nella terza, prospetta alcune soluzioni di fronte alla crisi della democrazia rappresentativa.

L'Autore evidenzia anzitutto come la democrazia rappresentativa sia stata la risposta giusta per porre fine al nazismo e al fascismo e favorire la coesione sociale, la pace e il raggiungimento dei diritti dell'uomo. Osserva come attualmente tale modello sia entrato in crisi in connessione con lo sviluppo del multiculturalismo.

Il sistema di democrazia rappresentativa è stato la colonna portante di un'Europa unita che oggi conta 28 Stati membri. Con un'Europa dei Trattati caratterizzata da una gestione tecnocratica distante dalla volontà dei popoli, la crisi della democrazia rappresentativa è stata tuttavia inevitabile. Il potere sembra non risiedere più nelle mani del popolo, quanto piuttosto nelle organizzazioni e istituzioni sovranazionali come l'Unione Europea, la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Banca centrale europea.

La volontà dell'Europa di imporre in modo assoluto tale modello a tutti gli altri Stati del mondo ha sviluppato, inoltre, forti antagonismi. Infatti, la Russia, la Cina e una gran parte dei paesi musulmani non hanno aderito a tale modello.

La crisi della democrazia rappresentativa si manifesta anche a livello statale in stretta connessione con la nozione di sovranità popolare. Con il multiculturalismo non si può più parlare di popolo come gruppo di persone che ha in comune una storia e dei valori condivisi e, quindi, una propria identità culturale.

Per far comprendere a pieno la crisi della democrazia rappresentativa, l'Autore prende in esame l'analisi condotta da Roberto Stefan Foa e Yascha Mouk: "le danger de la

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

déconsolidation” di luglio 2016 nella rivista “Journal of Democracy”. Tale analisi ha come obiettivo di mostrare la diffidenza progressiva dei popoli nei confronti della democrazia rappresentativa e la preferenza per un sistema politico strettamente tecnico.

L’Autore insiste quindi sull’aspetto dell’incapacità della classe dirigente di soddisfare i bisogni del popolo, di difendere gli interessi di coloro che li hanno eletti. L’assenza di un’intesa tra il popolo e la classe dirigente si evidenzia, ad esempio, con i referendum, come quello della riforma sulle istituzioni in Italia, ovvero con il sopravanzare dell’euroscetticismo in Grecia, in Olanda, in Francia e in Gran Bretagna con la Brexit; tutti segnali che tendono a evidenziare come la volontà dei dirigenti non coincida più con quella del popolo.

Una delle conseguenze dell’insufficiente efficacia della democrazia rappresentativa è rappresentata dall’emersione dei nazionalismi in Europa con l’estrema destra, *Front National* in Francia, *Jobbik* in Ungheria, *Alternativa* in Germania, e i movimenti populistici come il Movimento 5 Stelle in Italia, *Syriza* in Grecia e il *Parti de Gauche* in Francia.

Al livello internazionale, sia in Africa che in Oriente, esiste una diffidenza sempre maggiore nei confronti del modello democratico “tout court” e ciò a causa degli episodi di guerra in Iraq, in Libia, in Siria, che hanno dimostrato come la caduta di un dittatore non crei un’adesione naturale alla democrazia.

Anche per quanto riguarda la Cina, è possibile osservare come la sua economia si sviluppi al di fuori di un quadro politico democratico, come si legge nelle pagine dell’*Economist* del 2014: “le Parti communiste chinois a brisé le monopole qu’avait le monde démocratique sur le progrès économique”.

Di conseguenza, secondo Bertrand Mathieu, la crisi della democrazia rappresentativa è più profonda di quanto possa sembrare. Questo sistema è vittima di tanti paradossi e contraddizioni, al punto che vale la pena chiedersi se la democrazia rappresentativa non sia stata una breve parentesi della storia che sta volgendo al termine. Tale interrogativo si riscontra, in particolare, nel pensiero di Jean François Revel.

Dinanzi al sopravanzare di questa crisi, l’Autore si interroga su quali possano essere le soluzioni per superarla, escludendo la democrazia diretta e il referendum.

Le alternative alla democrazia rappresentativa vanno ricercate sicuramente altrove, anche perché la crisi dello Stato è causata dalla globalizzazione che ha generato un’egemonia di alcuni poteri forti (banche, organizzazioni internazionali) sullo Stato, con la finalità di instaurare un governo di tipo mondiale e liberale, una forma nascosta di totalitarismo ideologico. Ciò evidenzia come si tratti di una crisi multiforme.

L’Autore affronta poi il problema della contrapposizione tra diritto e democrazia, tenendo conto che il diritto è una delle condizioni della democrazia poiché quest’ultima si lega a regole giuridiche e politiche.

La democrazia, che può sembrare un concetto molto astratto, è un insieme di valori realizzabile in una comunità politica. Ciò presuppone l'esistenza di tre condizioni: un popolo, un territorio e un'organizzazione politica. La democrazia si realizza in una struttura statale e tentare di farne un concetto astratto e universale applicabile a prescindere dalla dimensione politica e sociale non può che condurre a una crisi. Ciò perché la democrazia è supportata dalla sovranità, la quale si esercita su un territorio delimitato dal popolo. Quindi una democrazia in un mondo globalizzato senza confini, nel quale la sovranità non appartiene al popolo ma ad altri attori non statali che difendono interessi diversi da quelli dei popoli, sembra davvero irrealizzabile.

L'Autore evidenzia come lo Stato-nazione fondato su una Costituzione (Stato di Diritto) rappresenti il quadro ideale per l'evoluzione del sistema democratico. Inoltre una democrazia al di fuori dello Stato-nazione, al di fuori di un quadro normativo stabilito da una Costituzione non è "envisageable", ovvero, detto in altri termini, esiste una compatibilità tra democrazia e Stato-nazione. Come scrive l'Autore, "un droit sans l'Etat est par nature incompatible avec la démocratie, la démocratie en tant que principe de légitimation de l'exercice du pouvoir, n'opère que dans un cadre géographique qui implique nécessairement des frontières" (pagina 36).

Per convalidare questa tesi, l'Autore si rifà al pensiero di Roger Scruton, secondo il quale la democrazia senza confini è un'utopia: "si le projet libéral requiert que nous imaginions une démocratie sans souveraineté nationale, alors le projet libéral est voué à l'échec".

Ciò è confermato dall'incapacità dell'Unione Europea di costruire un vero spazio politico democratico, così come è riuscita a farlo con lo spazio economico. Infatti non si può decostruire la relazione popolo-Stato-Costituzione; la democrazia si fonda sulla volontà del popolo e non su quella di un'oligarchia e questo implica l'esistenza di una società politica composta da cittadini che condividono dei valori comuni.

Nel secondo capitolo l'Autore affronta la questione dei valori come supporto ideologico della democrazia. I valori servono a raggiungere collettivamente l'ideale del bene comune; sono i valori comuni che condizionano l'esistenza di una comunità politica e di un regime democratico. Ad esempio, con il progetto di Costituzione Europea, la nozione di valore compare, anche con la Carta Europea dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, e si nota che i valori sono uno dei pilastri del progetto europeo, come viene scritto: "Les peuples d'Europe, en Etablissant entre eux, une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes"(pagina 49).

Sul tema dei valori vengono presi in considerazione due autori, Fernand Braudel e Jacques Juliard. Il primo afferma che questi elementi sono difficilmente riconducibili a

dei criteri giuridici, mentre il secondo sostiene che nella Costituzione si possa trovare lo spirito dei valori di un popolo.

In linea con la posizione di Braudel, Bertrand Mathieu sottolinea che non è il diritto a fondare la democrazia, ma sono piuttosto i valori e le aspirazioni del popolo a dare forma a un ideale democratico. Egli afferma che nessuno può negare la tradizione cristiana della Francia, poiché basterebbe guardare le città costruite intorno alle loro cattedrali, i villaggi intorno alle loro chiese; sono questi i valori cristiani che sono all'origine del triptico "Liberté- Egalité-Fraternité" e della democrazia francese.

Tuttavia, i valori collettivi non sono la somma dei valori individuali: se il Papa può, in nome della carità cristiana, chiedere di accogliere i migranti, spetta ai governi proteggere le comunità di cui sono responsabili.

La conclusione tratta dall'Autore è che i valori, tra cui la cultura, la religione, il patrimonio storico di un popolo, sono essenziali per la costruzione, il trionfo e la continuità della democrazia in un territorio ben definito. Si tratta di un presupposto al di sopra del diritto. Sono i valori che fondano il diritto e non il contrario, ovvero i valori precedono il diritto.

L'approccio di Mathieu sui valori apre al dibattito sull'identità nazionale, poiché quando si affronta questo tema ci si allontana anche dal diritto e dal bisogno di affermazione giuridica. Il caso dell'Ungheria che non ha accettato di accogliere i migranti, rifiutando di sottomettersi al diktat dell'Unione Europea, mette ancora una volta in contrapposizione il diritto e la democrazia. Secondo l'Autore, la posizione ungherese non traduce le derive estremiste del governo Orban, ma esprime solo la volontà del popolo ungherese di ricostruire la sua identità. Tale decisione è definita come simbolo della volontà sovrana ed espressione dell'ideale democratico ungherese. Il caso dell'Ungheria è un esempio del legame tra la democrazia e l'affermazione dei valori comuni alla comunità politica. L'Ungheria non è l'unico paese in Europa ad aver messo i valori prima del diritto. Ad esempio, in Francia con l'interdizione del velo integrale, un comportamento definito contrario ai valori identitari, alla dignità, all'uguaglianza tra uomini e donne, si è dimostrata l'esistenza di un ordine pubblico immateriale. Il Consiglio Costituzionale, nella sua decisione 2010-613DC, ha confermato questa interdizione. In questo modo si è semplicemente voluto interdire una pratica legata all'Islam e contraria ai valori dell'identità nazionale francese. Infine la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha approvato questa decisione con il pretesto di garantire la nozione del "vivre ensemble".

Nel terzo capitolo l'Autore intende dimostrare come la Costituzione stabilisca un legame tra democrazia e determinazione della volontà generale. Ciò non significa che la Costituzione sia all'origine della volontà generale, oppure che la Costituzione sia alla base della democrazia. L'Autore cita la definizione di democrazia di Kelsen, che è

semplicemente una forma, un metodo di creazione dell'ordine sociale che deriva dalla volontà generale della comunità politica. Questa volontà generale si esprime nella Costituzione. Se l'articolo 6 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo stabilisce che "la legge è l'espressione della volontà generale", si presuppone che la legge debba essere sempre conforme all'interesse generale. L'Autore si domanda cosa succede quando la legge non deriva da questa volontà generale, evidenziando come da ciò possa derivare un conflitto: diritto contro democrazia, sovranità contro diritto. Per tale motivo, generalmente, il giudice costituzionale antepone "l'interesse generale" per giustificare la limitazione di alcuni diritti fondamentali individuali.

In tal modo la nozione di interesse generale è un altro dei fondamenti dello Stato moderno "elle exige le dépassement des intérêts particuliers et confère à l'Etat la mission de poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus". In questo caso, l'autorità può derogare allo Stato di diritto e siamo di nuovo di fronte ad un esempio di diritto contro democrazia.

La concezione di democrazia rappresentativa dell'Autore viene approfondita nel quarto capitolo ove si chiarisce che in una società vasta la democrazia deve essere necessariamente rappresentativa, vale a dire che il potere viene esercitato in nome del popolo dai rappresentanti che quest'ultimo sceglie. Per rendere questa realtà effettiva, il popolo deve mantenere un controllo sui suoi rappresentanti e le loro decisioni in modo tale da non perdere totalmente il controllo di questo potere. Il riconoscimento della sovranità del popolo implica la supremazia della Costituzione e l'affermazione della separazione dei poteri costituenti e costituiti. Ciò crea una costruzione giuridica che restituisce la sovranità confiscata dal legislatore al suo vero titolare, ovvero al popolo.

Appare chiaro per l'Autore che il controllo di costituzionalità ha come funzione di assicurare che il legislatore rispetti la volontà del popolo. Egli aggiunge che l'articolo 3 della Costituzione francese del 1958 specifica che il referendum e l'elezione dei rappresentanti, sono due mezzi tramite i quali il popolo esprime la sua volontà, ma è soprattutto un metodo di affermazione del potere del popolo, dell'espressione della sua sovranità e della sua capacità di garantire il rispetto dell'interesse generale. Questi meccanismi rappresentativi e di maggioranza sono degli elementi indispensabili della democrazia.

Tuttavia, secondo l'Autore, il buon funzionamento della democrazia implica altre condizioni: un'uguaglianza tra i cittadini, un'educazione sufficiente per partecipare alle decisioni politiche, un controllo da parte di un giudice indipendente sulla regolarità delle operazioni elettorali e una responsabilità dei rappresentanti nei confronti del popolo.

A queste condizioni, si aggiungono regole giuridiche che devono favorire l'espressione libera della sovranità e devono avere un valore per imporsi al potere politico. In egual modo, il potere politico non deve ostacolare l'azione del giudice nel rispetto delle regole

relative al processo elettorale. Inoltre per l'Autore il diritto è uno strumento di protezione del libero gioco democratico in quanto serve a combattere dei fenomeni, come la corruzione, che sono dannosi per la democrazia. Egli afferma che la corruzione ha un'incidenza diretta sul funzionamento della democrazia e mette in pericolo il raggiungimento dell'interesse generale. La corruzione si serve degli interessi privati, delle reti finanziarie e ostacola la libertà dei dirigenti politici. La corruzione è quindi incompatibile con la democrazia.

Nel pensiero dell'Autore, quindi, il diritto è una condizione importante e determinante per rendere effettiva la democrazia, ma solo a condizione che siano presenti altri requisiti come l'educazione. Questa evidenza lo spinge a chiedersi se la democrazia non sia applicabile solo nei paesi economicamente sviluppati, ideologicamente omogenei e in pace.

In conclusione, secondo l'Autore, la democrazia è realizzabile solo con l'esistenza di certe condizioni, tra cui il diritto, però, se il diritto deve essere al servizio della democrazia, la democrazia non può essere subordinata al diritto.

Nella seconda parte del volume, l'Autore intende dimostrare come il diritto possa indebolire la democrazia. Egli evoca il principio liberale che è diventato progressivamente un concorrente della democrazia, poiché si accompagna con un sistema normativo parallelo operante al di fuori dello Stato. Ad esempio, in Francia l'80% della legislazione nazionale è legata direttamente o indirettamente al diritto europeo.

Bertrand Mathieu prende in considerazione anche i disegni geopolitici che favoriscono l'indebolimento del diritto statale. La volontà degli Stati, come la Russia, di ricostituire il vecchio sistema imperiale composto da uno Stato centrale e dagli Stati satelliti, ovvero, la volontà del Presidente Vladimir Putin di mettere in piedi l'unione eurasiatica di fronte all'Unione Europea, costituiscono un altro ostacolo alla sovranità di alcuni Stati come la Moldavia o la Bielorussia.

L'Autore cita il caso della Catalogna per illustrare emblematicamente il conflitto tra diritto e democrazia. La Catalogna ha ottenuto un'autonomia quasi completa ed è ovvio che faccia di tutto per raggiungere l'indipendenza totale. Lo Stato sovrano spagnolo non è disposto a concedergliela. Se il referendum è una delle forme di espressione della volontà sovrana, la sovranità non può essere riconducibile a una frazione del popolo. Questo è un limite del diritto poiché non riconosce a un popolo il diritto di realizzarsi come gruppo indipendente.

Al contrario, in Gran Bretagna il referendum sull'indipendenza della Scozia è stato ritenuto valido dallo Stato britannico, ma l'esito è stato negativo. Se l'esito fosse stato positivo, l'indipendenza della Scozia si sarebbe potuta realizzare attraverso due atti: un

abbandono della sovranità da parte del Regno Unito e un'affermazione di sovranità da parte della Scozia.

Bertrand Mathieu spinge la sua critica sulla crisi del diritto ancora più lontano, affermando che il diritto non è più prodotto essenzialmente nelle strutture di rappresentanza del popolo perché in Europa due strutture sovranazionali, l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa, producono norme secondo un processo non democratico. Questi organismi creano delle norme economiche e sociali che si impongono agli Stati. In effetti, l'Autore ricorda che l'Unione europea è fondata su un accordo tra gli Stati, su delle regole di diritto internazionale, non conformi al modello democratico, e, di conseguenza, le sue decisioni hanno un deficit importante di legittimità. Osserva come nonostante il Parlamento Europeo sembri un organo democratico, non è l'espressione di una sovranità europea uniforme, ma piuttosto un organo di rappresentanza di vari interessi di paesi diversi. Il concetto di cittadinanza europea diventa così ancora più confuso in quanto si sovrappone ad un'identità. D'altronde, gli avvisi o le decisioni del Parlamento europeo urtano contro la volontà della Commissione Europea, un organo non democratico che non rappresenta né gli Stati, né il popolo ma solo gli interessi dell'Unione europea come istituzione. Tale organo è una super-amministrazione dotata di una potenza politica, ma senza legittimità democratica.

E' necessario secondo l'Autore comprendere che in molti casi la volontà dei popoli non è presa in considerazione quando si tratta di pronunciarsi sulle questioni europee. La Francia e l'Olanda hanno espresso un voto negativo sul progetto di Costituzione Europea nel 2005, però la ratifica del Trattato di Lisbona (2008), che costituisce una sua variante, è la prova che la volontà del popolo non sia stata rispettata.

Sul piano giuridico, la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo tende a imporsi sull'insieme delle giurisdizioni nazionali e il giudice costituzionale nazionale tende a imporre il rispetto di questa giurisprudenza al legislatore nazionale. La Corte può anche intervenire su questioni istituzionali che incidono sulla sovranità degli Stati. Quindi la democrazia è sempre più in pericolo di fronte all'esistenza di tali organi.

Secondo l'Autore la crisi della democrazia è anche dovuta a questo scollegamento tra voto e decisione e all'affermazione di un nuovo ordine giuridico, economico o finanziario, senza qualsiasi forma di legittimità democratica.

Nell'ultima parte del libro Bertrand Mathieu propone delle alternative per superare la crisi della democrazia rappresentativa. Si tratta di ipotizzare eventuali evoluzioni della democrazia prendendo in considerazione tre modelli: la democrazia partecipativa, il populismo e la democrazia non liberale. Questi modelli sono percepiti in realtà come delle conseguenze della crisi della democrazia e non proprio come soluzioni efficaci a superare i limiti della democrazia rappresentativa.

L'Autore spiega anzitutto come la democrazia partecipativa dia l'impressione ai cittadini di vedere e sapere tutto, offrendo loro l'idea di una società civile più ampia, anche se può portare a delle derive. Questa forma di democrazia conferisce in realtà il potere a dei gruppi di interessi e si appoggia ad un élite non legittima.

Il populismo è un sistema nel quale i dirigenti si rivolgono al popolo, senza intermediari, senza la mediazione delle élite. Il populismo usa l'emozione, le reazioni istintive e collettive; non si basa molto sulla ragione. Viene considerato un pericolo per la democrazia e la protezione delle libertà. I populistici rimettono in causa le istituzioni e mettono il popolo contro le élite. L'Autore sostiene che il populismo non possa essere una vera soluzione alla crisi della democrazia rappresentativa, perché non possiede dei mezzi sufficienti per governare e fa molto spesso ricorso al referendum; invece non si possono prendere tutte le decisioni mediante referendum. Il populismo inoltre sviluppa le tendenze autoritarie e limita gli strumenti del liberalismo, cioè la potenza dei contro-poteri e il carattere prevalente dei diritti individuali.

L'Autore arriva alla conclusione seguente: il populismo non può costituire un modo di governo ma può servire da transizione verso un governo autoritario.

Infine, in riferimento all'ultimo modello, si evidenzia come la democrazia non liberale venga intesa come un regime democratico e autoritario, presente in Europa, in Sudamerica e in Marocco. La particolarità di tale regime democratico è che la legittimità del potere risiede nel voto popolare. Secondo l'Autore, la democrazia non liberale è di vari tipi; in alcuni casi si ha uno Stato di diritto (i dirigenti rispettano le regole del diritto che si impongono) e il rispetto delle libertà fondamentale. E' il caso dell'Ungheria, un paese che possiede un regime politico forte, autoritario e legittimato da una volontà politica chiaramente espressa. Altri paesi come la Russia possono essere inclusi in questa categoria, in quanto le opinioni politiche e sociali non contrastano tra loro e le elezioni non sono un momento di concorrenza ma piuttosto un periodo di "plebiscito" dei dirigenti. I dirigenti di questa forma di organizzazione politica prendono come pretesto la stabilità sociale e l'interesse collettivo nazionale per giustificare il suo carattere forte e autoritario. Osservando i casi della Polonia e dell'Ungheria, l'Autore percepisce una volontà di ricostruire un'identità nazionale basata sul sentimento di orgoglio nazionale.

La democrazia non liberale potrebbe essere una soluzione alla crisi della democrazia liberale. Nonostante tutto, c'è il rischio finale dell'instaurazione di un potere autocratico. L'Autore pensa che l'Europa non debba arrivare a una caduta totale della democrazia, ma piuttosto cercare di migliorare, riformare il modello attuale della democrazia rappresentativa. Egli afferma che due condizioni sono necessarie per il rinnovo democratico: ristabilire le competenze delle strutture democratiche e i mezzi d'intervento dei cittadini nella decisione politica. I cittadini devono essere informati e associati ai processi di elaborazione delle leggi e di revisione della Costituzione. Bisognerà anche

ristabilire e chiarire le competenze degli Stati. Ci deve essere una ripartizione dei ruoli, da una parte, il dominio riservato degli Stati e, dall'altra, le competenze dell'Unione europea.

La democrazia rappresentativa non è una breve parentesi della storia che sta volgendo al termine, ma è semplicemente, come dice Bertrand Mathieu, un modello decadente che va rielaborato prendendo in considerazione i cambiamenti attuali e mettendo in primo piano il popolo come attore principale e titolare della sovranità.

Whyhton Le Blond Ngouedi Marocko